

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Cuarto Período

CARPETA Nº 887 de 1988

DISTRIBUIDO Nº 406 de 1988

COMISION DE AGRICULTURA Y PESCA

Sin corregir por los oradores

Julio de 1988

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACION AGROPECUARIA

Se crea

Exposición del Director General de INSNAR,
doctor Alexander Von Der Osten

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión
del día 26 de julio de 1988

25×10

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Eugenio Capeche

Miembros : Señores Senadores Walter Cavagnaro, Reinaldo Gargano y Francisco Terra.

Invitados Especiales : Director General de ISNAR (Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional) doctor Alexander Von Der Osten, doctor Carlos Valverde e ingeniero agrónomo Armando Rabuffetti

Secretario : Senor Dalton Spinelli

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 30 minutos)

La Comisión de Agricultura y Pesca del Senado tiene el honor de recibir en el día de hoy al doctor Alexander Von Der Osten, Director General de ISNAR, Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional, con sede en La Haya. A través de sus palabras tenemos la esperanza de recibir una información muy útil para la Comisión en el análisis del proyecto que tiene a estudio.

Tiene la palabra el doctor Alexander Von Der Osten.

SEÑOR VON DER OSTEN.- Muchas gracias por las amables palabras de bienvenida. Siento un gran placer al encontrarme con los señores Senadores esta tarde y discutir sobre el proceso de transformación institucional con el cual hemos colaborado, junto con los colegas del CIAAB, desde hace ya tres años. Lo vemos como un proceso dinámico, muy interesante en la historia de este país, que tiene una rica tradición en el sector de la investigación agropecuaria y nos sentimos orgullosos de tener la oportunidad de colaborar en este proceso.

El proyecto de ley de creación del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, en nuestra opinión, es realista, tiene elementos de ambición, pero es factible. Desde nuestro punto de vista el proyecto tiene algunas características que resaltan y que vale la pena mencionar específicamente. Son elementos importantes para facilitar y promover en el futuro el cambio tecnológico en este país.

Primero, quisiera decir unas breves palabras sobre el modelo de organización. Nos parece sumamente atractivo porque combina componentes del sector privado con componentes del sector público. Esto garantiza el necesario control político y, a la vez, facilita la eficacia de la empresa privada. Presenta una combinación que me parece muy interesante. Sin duda, este factor convertirá a este instituto en un importante instrumento para el progreso tecnológico de este país. Responderá adecuadamente a las necesidades de los productores.

Si miramos la definición del rol de la nueva institución tal como está programada, se presenta como instrumento central para generación de tecnología, la importación de tecnología y la transferencia de tecnología. Está concebido para no ser

el único actor frente a esta gran tarea; está concebido para colaborar con otras capacidades, sean nacionales --la Universidad-- o internacionales, como los centros internacionales del CGIAR, así como otros. O sea que ha sido diseñado para jugar un rol catalítico. Por lo tanto se concibió como institución de tamaño pequeño, flexible y eficaz, adaptable a las necesidades del país. En general, lo consideramos un proyecto realista. Como base financiera se prevé alrededor del 1% del Producto Bruto Interno agropecuario. En el ambiente internacional, los países más pobres están en el 0,5% y los más afortunados sobrepasan el 2%. Yo diría que un 1% es una meta realista para el mediano plazo.

El tamaño del Instituto permitirá crear y mantener una capacidad científica fuerte para la generación de tecnología. Al mismo tiempo permitirá colaborar con investigadores de países vecinos con problemas similares. Muchas de las soluciones válidas encontradas allí se pueden transformar en respuestas útiles para el sector agropecuario uruguayo. Además, el Instituto tendría la capacidad de hacer llegar esta tecnología a los mecanismos que se ocupan de su transferencia hacia el productor.

Se ha previsto una capacidad de gestión muy importante para este Instituto. Me refiero a la capacidad de tomar decisiones estratégicas sobre la orientación de la investigación hacia las áreas más trascendentes. Como sabrán los señores Senadores, muchos de los institutos de investigación del mundo no tienen esta capacidad. Carecen de recursos suficientes para ello. Así, pudimos observar que muchos institutos vuelcan sus recursos a aspectos no tan primordiales dentro del "ranking" de prioridades del país en cuestión.

Por otra parte, pudimos apreciar que se ha previsto también una importante capacidad de vinculación con tres sectores fundamentales. Por un lado, se relacionaría con el sector político, que es muy importante; por otro, de manera horizontal, con otras instituciones que participan en el proceso de la investigación y, por último, se prevé una vinculación fuerte con los usuarios de la tecnología generada por este nuevo instituto. Queremos destacar que esa concepción nos parece muy interesante.

Voy a hacer un breve comentario sobre la integración de este instituto en el sector agropecuario. Podemos observar que la intervención del sector político está bien definida

a través de la tutela del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Como segundo elemento de esta super-estructura figura el CONACYT. Aún no sabemos si eso resultará un mecanismo eficaz, puesto que en el pasado no ha sido un instrumento tan fuerte como se esperaba. Esa super-estructura de la nueva institución no es pesada, sino ligera y parece eficaz, pues asegura comunicaciones directas y cortas líneas de mando, sea con el sector político como con la clientela de la institución. Todo eso debería permitir una clara orientación de los trabajos dirigida hacia los problemas prioritarios del sector. Al mismo tiempo, a este arreglo debería protegerse a la nueva institución de excesivas exigencias políticas, como las que conocemos en muchos países.

En cuanto a las relaciones con otras instituciones, se la concibe como una institución abierta, vinculada con otras instituciones participando en la generación de tecnología, particularmente la Universidad, los centros internacionales y los centros universitarios de países industrializados. Ejemplos son los arreglos de colaboración con la Universidad de Minnessota y otras universidades de Estados Unidos y de otras partes del mundo. Estos arreglos se han revelado como arreglos muy eficientes.

Otro comentario se refiere al elemento fundamental de continuidad en la concepción de la organización y de la gerencia de este instituto. Percibimos dicha continuidad en cinco sentidos. Uno de ellos es el financiero. Sabiendo que la investigación es un proceso a largo plazo la estabilidad o continuidad de la financiación es tan importante como un nivel adecuado de recursos financieros. Esto lo vemos realizado a través de ese nuevo fondo especial para la promoción de la investigación. Es una medida innovadora que nos pareció un paso muy inteligente a tomar. Este mecanismo constituye una segunda alternativa de financiación, que seguramente contribuirá mucho a la meta de continuidad. La Dirección de la investigación también necesita estabilidad y ello está previsto en los estatutos. Tercero, el capital humano debe ser conservado. Se observa una rotación demasiado rápida de científicos y una fuga de cerebros debida, esencialmente, a las condiciones de trabajo poco atractivas que se dan en el sector público. De ahí el intento de darle este estatuto medio privado y medio público, a los efectos de asegurar, precisamente, este objetivo de continuidad y estabilidad.

ad.3

Finalmente, debo referirme a la continuidad en la orientación de los trabajos, que también estará asegurada a través de una mejor capacidad de planificación. Al mismo tiempo, ella responde a las necesidades del cliente. También hablamos de continuidad en cuanto a las relaciones con otras instituciones. Creemos que hay una base para programar trabajos conjuntos, tanto con la Universidad como con otras instituciones, a fin de asegurar también la continuidad en esas relaciones.

Por último, deseo hacer un breve comentario sobre la orientación de los programas. Cuando estudié la propuesta de la nueva institución me gustó mucho la estrecha vinculación de los clientes, que están ligados mediante un mecanismo institucional, que es la coparticipación en la Junta Directiva y mediante otros mecanismos de programación conjunta. Esto debería asegurar el flujo de información del productor hacia la investigación, para asegurar que esta última se ocupa de los problemas reales de los productores y también para asegurar el flujo de productos de investigación hacia los productores, de una manera eficaz, usando los mecanismos ya existentes, que son muy buenos en este país. Hay una gran variedad de mecanismos de transferencia. Algunos de ellos constituyen mecanismos de extensión del sector público; otros son las empresas privadas que comercializan productos, ya sea mecánicos o químicos. Creemos que se ha logrado un modelo muy bueno para asegurar la diseminación de productos de la investigación, usando los varios organismos ya existentes en el país.

Estimo que he empleado más tiempo del que pensaba, pero quizás se deba al entusiasmo que tuve al observar los resultados. Esta mañana hice breves notas sobre cuáles eran los puntos que más me impresionaban positivamente de este proyecto de ley. Agradezco la oportunidad que se me ha brindado para formular estas observaciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debo decir que nos agrada mucho la información que se nos brinda, y tenemos interés en que continúe su exposición. Nosotros tenemos la esperanza de adquirir una serie de conocimientos con respecto al tema que estamos tratando, de acuerdo con las informaciones que usted nos aporte.

SEÑOR GARGANO.- Deseo hacer una pregunta, no sobre el instituto en sí mismo, sino en cuanto a las características de la organización. Desearía saber si ella está vinculada con los servicios especializados de las Naciones Unidas o si es de carácter meramente privado, y cómo se integra su Dirección.

SEÑOR VON DER OSTEN.- El ISNAR es una de las 13 instituciones de investigación internacional, integradas en un grupo denominado "Grupo Consultivo de Investigación Agropecuaria Internacional". Está impulsado por 3 organizaciones: el PNUD, el Banco Mundial y la FAO.

Los trece centros de investigación son independientes; cada uno tiene su base legal en el país donde está establecido. Nosotros estamos en Holanda, el CIMMYT, bien conocido por todos, está en México, el CIP en Perú, etc. Están financiadas por un consorcio compuesto por 44 donantes. El propio ISNAR tiene un presupuesto de U$S 7:000.000 y está financiado por 18 gobiernos, pertenecientes en su mayoría a países industrializados. Todas estas instituciones son sin fines de lucro y se dedican a la investigación en colaboración con los distintos sistemas nacionales.

El ISNAR es una institución joven, con un personal compuesto por 35 profesionales con una experiencia global. Esta institución se dedica a reforzar los sistemas nacionales de investigación. Se ha visto que los esfuerzos en el sector biológico, llevados a cabo por instituciones nacionales de investigación agropecuaria no han tenido el éxito esperado, debido a que presentan ciertas debilidades. Cuando menciono la palabra "debilidades" no me refiero al Uruguay, aunque hay cosas que pueden mejorarse, sino a otros países jóvenes, sobre todo de Africa, en los que recién se está empezando a realizar investigación.

Además, colaboramos con los esfuerzos que están llevando a cabo nuestros colegas en los otros doce centros que se dedican a la generación de germo plasma, tendientes a lograr variedades mejoradas que respondan a las distintas necesidades de los países.

SEÑOR RABUFFETTI.- Solamente agregaría un juicio sobre la colaboración que ISNAR ha prestado directamente a la República. Esta ha respondido a la demanda del propio país, a través del Ministerio del ramo y se ha caracterizado por un profundo respeto hacia el Uruguay y sus necesidades. Nos han enviado consultores de muy alto nivel que nos han estado asesorando sobre una serie de elementos que actualmente el Centro de Investigaciones quiere poner a punto a los efectos de que cuando nazca la nueva institución sirvan a la nueva dirección para que pueda continuar con la labor, sin interrupciones. Esto no quiere decir que no se produzcan cambios cualitativos, sobre todo a nivel gerencial, ya que se entiende desplegará una eficacia mayor en el uso de los recursos.

Como uruguayo deseo manifestar que estamos muy contentos de contar con ISNAR como centro internacional que nos apoya.

mu.1

25 x 10

Además, el hecho de que esta sea la primera vez --desde que es oficialmente Director General del ISNAR-- que el doctor Von der Osten viene a América Latina y visita Uruguay, está demostrando que el CIAAB es un tema en el cual ISNAR tiene interés en conocer y participar. Deseamos que la colaboración de ISNAR, que ha sido callada y humilde, y que recién ahora ha trascendido públicamente porque pensamos que la personalidad que nos visita merecía este reconocimiento, se mantenga como hasta el presente: con el mismo alto nivel de asesoramiento y con total respeto hacia las necesidades que el país va determinando.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿El señor Von der Osten está de acuerdo con lo que se propone en el proyecto a estudio en la Comisión?

SEÑOR VON DER OSTEN.- Agradezco que se me formule esa pregunta. Mi respuesta es un sencillo y completo sí. Estoy convencido de que es un proyecto muy importante porque va a dar capacidad al país para servir eficazmente al sector agropecuario. Todos sabemos que sin progreso tecnológico no puede haber desarrollo en ese sector. El CIAAB ha sido una institución pionera en su momento, pero ahora viene la etapa de hacer modificaciones debido al cambio de ambiente. Me refiero no al ambiente biológico, sino al de las instituciones que trabajan en este sector. Actualmente, hay más instituciones, de modo que hacen falta otras capacidades para coordinar esfuerzos, para trabajar en forma conjunta, y lograr el progreso tecnológico en el país.

SEÑOR PRESIDENTE.- No fundirlas en una, sino trabajar en combinación, es decir, buscar la adecuación pero no sustituir las que están en vigencia.

SEÑOR VON DER OSTEN.- Creo que esta nueva institución, tal como está proyectada, tiene todo lo necesario para aliarse y colaborar de manera eficiente con los mecanismos existentes, sin suplantarlos y sin duplicar tareas. Digo esto último porque un país como Uruguay no se puede permitir el lujo de duplicar esfuerzos y malgastar los escasos recursos de que dispone para esta labor. Por eso me referí a una institución "abierta". Entiendo que el deseo de colaborar con otras instituciones ya existentes, sea de dentro o de fuera del país, es una característica fundamental para el éxito de esta nueva institución. Además, hacer uso eficaz de la tecno-

logía existente fuera del pais es algo fundamental; mucho más importante hoy, de lo que fue en los días en que se fundó el CIAAB. Hoy, con la nueva modalidad de obtener conocimientos, que viajan muy rápidamente, es esencial estar bien conectado con todas las capacidades. Además, ejercer este papel catalítico que traté de describir, es un rol importante para la nueva institución. Es necesario combinar todos los esfuerzos para el bien del sector agropecuario.

SEÑOR TERRA.- Me interesa consultar al ilustre visitante sobre dos temas.

En primer término, entiendo que este organismo se dirige, concretamente, hacia determinados sectores. Van a estar representados los distintos sectores de la producción nacional y es adonde irán a presentar sus urgencias, sin duda todas imperativas. ¿Es esto suficiente, o es necesario coordinarlo con algún otro organismo a nivel nacional? También planteo esta otra posibilidad: que dentro de este organismo exista algún ingrediente que sirva para dar a este instituto una visión general de la investigación. Dicha visión puede estar en manos de un gran organismo nacional, de un consejo científico al máximo nivel, o puede estar como un ingrediente dentro de este organismo.

En segundo lugar, habida cuenta de que en el Uruguay la Universidad es del Estado y prácticamente única, ¿qué razones o qué necesidades o qué costumbres hay en el mundo sobre la actividad de la Universidad integrada a un organismo de este tipo? En el caso de que deba estarlo, ¿cuáles son las conveniencias y de qué forma debe ser esa integración? En fin; cómo debemos ligar una cosa con la otra.

Estos son los puntos sobre los que tenemos algunas dudas. No sé si he sido claro al formular estas preguntas.

SEÑOR VON DER OSTEN.- Se trata, indudablemente, de un tema muy complejo sobre el que no hay una solución única.

De acuerdo con la experiencia, existen distintos modelos que fueron adoptados por otros tantos países.

El deseo de todos los participantes de este proceso de generación y transferencia de tecnología es el de coordinar los esfuerzos que se realizan. Esta coordinación se lleva a cabo en tres formas diferentes. Una de ellas se basa en

un mecanismo fuerte que obliga a la coordinación. El otro, es el opuesto, donde existe casi una ausencia de mecanismos formales y las instituciones involucradas en el proceso se sientan alrededor de una mesa y coordinan sus actividades. El restante, es un mecanismo a nivel horizontal, como los Consejos Nacionales de Investigación, que hemos visto funcionando de manera bastante satisfactoria. Muchos países están moviéndose en esta dirección.

Respondiendo directamente a la primera pregunta, debo decir que hace falta coordinación en dos niveles.

No encuentro necesaria la existencia de una Junta Directiva como un mecanismo de coordinación. Pero esta Junta sí debe darle a esta nueva institución la orientación que asegure su coordinación en todas las acciones.

En un nivel inferior, encuentro la necesidad de una coordinación, sobre todo con la Universidad, sin limitarnos exclusivamente a ella, ya que existen otros mecanismos que tienen capacidades de primera clase para realizar investigaciones. Una de las posibilidades sería atraer recursos del exterior del país.

Este segundo nivel de coordinación, a nivel operativo, está abierto a la gama de posibilidades de un modelo organizativo, pero no deseo pronunciarme al respecto porque debería estudiar más profundamente el punto y las necesidades internas.

Sin embargo, con respecto a la Universidad podría indicar que tiene que usarse un mecanismo que integre correctamente sus programas, a los efectos de realizar más de lo que se ha hecho en el pasado. Esto beneficia, no solamente a la investigación, sino también la enseñanza. Entendemos que la participación de la Universidad en programas de investigación beneficia a los docentes y a los futuros profesionales. En consecuencia, a nivel operativo tiene que integrarse el programa de trabajo de manera eficaz. Esto no implica, en mi opinión, una participación de la Universidad en el mecanismo que le dé orientación y dirección a la institución.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera saber si se considera de utilidad centralizar todos los organismos que se encuentran en funcionamiento en este instante, prestando los distintos servicios técnicos, en ese organismo que se va a formar o

si se considera importante fortalecer las distintas dependencias que ya se encuentran trabajando. Al respecto existen opiniones diversas por lo cual nos gustaría conocer su parecer sobre este aspecto.

SEÑOR VON DER OSTEN.- Como expresé anteriormente, estoy convencido de que uno de los puntos fuertes de la nueva institución, de acuerdo a la presentación en el papel, radica precisamente en el hecho de que se basa en la filosofía de colaborar con esa multiplicidad de instituciones que se dedican a la difusión, prestación de servicios y transferencia de tecnología.

Basados en nuestra experiencia estamos convencidos que la centralización es probablemente la peor de todas las soluciones. Si fortalecemos a cada una de estas instituciones, a la larga ganamos más que si las centralizamos. La industria nos ha enseñado y continúa haciéndolo actualmente, que es mejor concentrar sus actividades en unidades pequeñas y ágiles, de acuerdo a las necesidades de sus clientes. Este enfoque es más apto para la investigación.

Comparto la opinión de aquellos que indican que se debe seguir un camino descentralizado, bien coordinado y con líneas cortas de comunicación con todas aquellas instituciones y con las que se juntarán en un futuro muy próximo, a los efectos de contribuir con estos trabajos de asistencia técnica y divulgación de tecnología.

SEÑOR VALVERDE.- Quisiera comenzar a analizar el hecho indicando que se debe considerar a la investigación agropecuaria como una actividad estratégica del Estado y por lo tanto la obligación que el Estado tiene de procurar que la misma sea coherente con las políticas orientadas hacia el desarrollo nacional.

Quiero además, antes de hablar de coordinación, introducir un elemento que se relaciona con lo que se denomina "la demanda del Estado" para la solución de los problemas del sector agrícola. Esa demanda es general y va a todos los sectores.

El problema que se presenta en muchos países es que, a veces, no se define con claridad cuál es el sector político que debe tener, el mandato de ejecutar y coordinar esa

demanda.

Quiero expresar que es común encontrar mucha confusión, puesto que además del sector agropecuario, también el sector educación, realiza investigación a través de la Universidad, así como también el sector privado.

Entiendo que la legislación y las políticas deben definir en forma clara cuál es la función primordial de cada uno de estos sectores en satisfacer la demanda del Estado.

Debe quedar muy claro, por ejemplo, que la función de investigación dentro del sector educación es fundamentalmente para mejorar la capacidad de enseñanza del futuro profesional; pero eso tampoco significa que se debe dejar de lado la participación importante de la Universidad en la solución de los problemas agropecuarios que, por política sectorial, le corresponde ejecutar en su conjunto al sector agropecuario.

Cualquiera sea el mecanismo para unir esfuerzos --en este caso estamos hablando del futuro INIA quiero ser franco en manifestar que en el proyecto de ley falta precisar que le corresponde al INIA, no sólo promover sino establecer los mecanismos de coordinación que permita consolidar un sistema nacional de investigación agropecuaria que permita el desarrollo tecnológico y consecuentemente el del sector agropecuario del país.

Entiendo por lo tanto que en el proyecto de ley falta enfatizar el elemento que indique que el INIA es el ente aglutinador, coordinador del esfuerzo de los diferentes sectores.

Cuáles y cómo son los distintos mecanismos para esta coordinación son los que crean el problema que estamos tratando en esta discusión; sin embargo creo que mientras se separe muy claramente las funciones de los sectores, no debería existir inconvenientes.

Deseo rescatar un poco la opinión del señor Director que expresó que en el pasado, principalmente en Latinoamérica se han estructurado los Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología que son entes superiores a nivel presidencial y que siendo de carácter nacional, son los que formulan la

política nacional del desarrollo tecnológico para los diferentes sectores, y como deberían a su vez reforzarse las capacidades sectoriales para poder definir a su vez políticas nacionales en cada uno de los diferentes ámbitos. Los Consejos se constituyen así en los mecanismos superiores de coordinación.

Otro aspecto que deseo tocar es el que se refiere a la claridad con respecto a las funciones de asesoramiento y el de gestión y ejecución, conceptos que deben ser perfectamente establecidos a nivel de los diferentes sectores participantes dentro del nuevo instituto. Vale decir que en el caso del INIA, es recomendable que las universidades deben participar en esa demanda de desarrollo tecnológico del sector agropecuario, en un rol básicamente asesor, asesorando sobre todo en lo que tiene que hacer a las prioridades y políticas de investigación en el sector agropecuario: quedando, la gestión y ejecución a cargo del instituto especializado del sector agropecuario en materia de investigación y desarrollo tecnológico.

Como dijo el señor Director General, la coordinación entre la Universidad y los institutos especializados del sector agropecuario, es un problema muy complejo. Yo diría que es una decisión política la que debe adoptarse teniendo en cuenta que en la medida que se vaya reforzando la capacidad de gestión de cada sector, se va a ir consolidando el proceso de coordinación.

En el pasado, en algunos países de Latinoamérica por no definirse los ámbitos y las políticas de los sectores educación y agrícola, en materia de investigación agropecuaria hubo problemas en torno a una buena relación entre las universidades y los institutos nacionales, a tal punto que se generó duplicidad de esfuerzos, y esto en cierto modo, ha desvirtuado el significado de la investigación en apoyo del desarrollo de la educación superior y de la importancia que ella tiene también para contribuir a la solución de los problemas del sector agropecuario.

En pocas palabras, considero que los Consejos de Asesoramiento, cualquiera sea su estructura y nivel, son los mecanismos más adecuados de participación de la Universidad para buscar la coordinación en lo que tiene que ver con los problemas a que me he referido.

mu.7
D.406

25 x 10

SEÑOR PRESIDENTE.- La comisión agradece la presencia y las informaciones tan completas que nos ha brindado el señor Von der Osten y sus compañeros.

Las opiniones emitidas van a permitirnos formarnos un concepto cabal de los problemas con el fin de pronunciarnos sobre el proyecto de ley a estudio.

Se levanta la sesion.

(Así se hace a las 16 y 20 minutos)

mu.8
D.406

25x10